



The Algerian administrative judiciary's specificity through the constitutional modification of the year 2020



Received: 04/11/2024; Accepted: 22/01/2025

قيقية مفيدة

كلية الحقوق، جامعة قسنطينة 1 الاخوة منتورى، الجزائر
moufida.kikaya@umc.edu.dz

الكلمات المفتاحية:

القضاء الإداري ؛
القضاء العادي ؛
مجلس الدولة ؛
الوظيفة القضائية ؛
الوظيفة الاستشارية.

ملخص

لقد تميزت المنازعة الإدارية بنوع من الخصوصية منذ اعتماد نظام الغرف الإدارية بين نظام القضاء الموحد ظاهرياً ونظام القضاء المزدوج عملياً. وقد تكررت خصوصية النظام القضائي الإداري الجزائري فعلياً بموجب التعديل الدستوري لسنة 1996، الذي أسس مجلس الدولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية يمارس وظيفة قضائية كما يضطلع بوظيفة استشارية كامتياز يشكل أبرز خصوصيات النظام القضائي الإداري، الذي تدرج تشكيل هيئاته بداية بإنشاء المحاكم الإدارية بموجب القانون رقم 98-02 ، لتکتمل بإنشاء المحاكم الإدارية للاستئاف بمقتضى التعديل الدستوري لسنة 2020.

Abstract

The administrative dispute has enjoyed a specificity since its adoption the administrative chambers system between the apparently unified judicial system and the practically dual judicial system, and the Algerian administrative judicial system's specificity was actually established by the constitutional modification of the year 1996 that established the state's council as an evaluated body of the administrative judiciary bodies' works, where it exercises a judicial function as well as undertakes an advisory function as a privilege which sets the most outstanding characteristics of the administrative judicial system whose structures were gradually formed starting with the establishment of administrative courts under the law no: 98-02, to be completed by the establishment of administrative courts of appeal under the constitutional modification of the year 2020.

Keywords:

Administrative judiciary;
ordinary judiciary;
state council;
judicial function ;
advisory function.

* Corresponding author. E-mail: Moufida.kikaya@umc.edu.dz

Doi:

I - مقدمة

بعد التعديل الدستوري لسنة 1996 نقلة نوعية في تاريخ القضاء الإداري الجزائري، بتكررها واقراره صراحة لنظام يعد التعديل الدستوري لسنة 1996 نقلة نوعية في تاريخ القضاء الإداري الجزائري، بتكررها واقراره صراحة لنظام ازدواجية القضاء بموجب المادة 152 منه. وفي هذا السياق أسس مجلس الدولة كهيئة قضائية مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية ونظم بموجب القانون العضوي رقم 01-98 ، وبالإضافة إلى وظيفته القضائية يمارس وظيفة استشارية نصت عليها المادة 119 من نفس التعديل الدستوري كامتياز لا تتمتع به المحكمة العليا الجهة الموازية له . كما أنشئت المحاكم الإدارية بموجب القانون رقم 02-98.

وقد شكل هذا الإصلاح القضائي لبنة أولى مهدت للدخول في اصلاح قضائي جديد بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي استحدث المحاكم الإدارية للاستئناف محققا بذلك التنسق و الانسجام بين نظام القضاء الإداري بهياكله المحاكم الإدارية والمحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة، ونظام القضاء العادي بهياكله المحاكم و المجالس القضائية و المحكمة العليا. و تكرر مبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية .

من هنا يظهر جليا أن نظام القضاء الإداري له خصوصيته، من جهة وجود هيئات قضائية متخصصة بالموازاة مع هيئات القضاء العادي، ومن جهة ثانية ازدواجية اختصاصات هذه الهيئات -مجلس الدولة- الذي يمارس اختصاصات قضائية وأخرى استشارية (فيصل قاضي، 2009-2010، ص95) ¹ ، ناهيك عن مبدأ استقلالية القضاء المكفول دستوريا وقانونيا.

وستقتصر الدراسة على الخاصية الأولى والثانية، دون التعرض لمبدأ استقلالية القضاء باعتباره أحد مقومات القضاء الإداري والعادي على حد سواء.

هذه الدراسة تهدف إلى تحديد وإبراز مظاهر وجوانب خصوصية القضاء الإداري في ظل النظام القضائي المزدوج، لذلك نطرح إشكالية مفادها: هل القضاء الإداري الجزائري بالشكل الذي نظمه التعديل الدستوري لسنة 2020 حق خصوصيته ؟

للإجابة على هذه الإشكالية تم اعتماد المنهج الوصفي الكفيل بتوضيح بعض المفاهيم ذات الصلة، إلى جانب المنهج التحليلي بتحليل النصوص القانونية المنظمة للموضوع.

وقد تم تقسيم هذه الدراسة إلى محورين:

المحور الأول: وجود هيئات قضائية إدارية متخصصة

المحور الثاني: ازدواجية اختصاصات هيئات القضاء الإداري

المحور الأول: وجود هيئات قضائية إدارية متخصصة

خلافا للتعديل الدستوري لسنة 1996 ² أين نص المؤسس الدستوري على أن يؤسس مجلس دولة كهيئة مقومة لأعمال الجهات القضائية الإدارية، بموجب المادة 152 منه دون أن يحدد هذه الجهات القضائية، فإن التعديل الدستوري لسنة 2020 ³ تدارك ذلك وكان واضحا بهذا الخصوص، حيث حددت المادة 179 منه الجهات القضائية الإدارية و المتمثلة في مجلس الدولة و المحاكم الإدارية للاستئناف و المحاكم الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية.

من هنا يظهر جليا أن المؤسس الدستوري قد وزع الاختصاص النوعي بنظر المنازعات الإدارية بين المحاكم الإدارية و المحاكم الإدارية للاستئناف و مجلس الدولة بالموازاة مع هيئات القضاء العادي المحاكم العادية والمجالس القضائية و المحكمة العليا. وبهذا تكون هيئات القضاء الإداري قد اكتملت باستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف، وقد نص القانون رقم 22-07 ⁴ المتضمن التقسيم القضائي في مادته الثامنة (8) عن احداث (6) محاكم إدارية للاستئناف ، في انتظار تنصيبها تدريجيا ورفع عددها كما هو الحال بالنسبة للمحاكم الإدارية التي رفع عددها إلى (58) محكمة⁵ و التي تتصرف تدريجيا عند توفير جميع الشروط الضرورية لسيرها . تم صدر القانون رقم 22-10-2016 ⁶ الذي حدد من خلاله المشرع في

المادة 4 منه هيكل القضاء الإداري، الذي تمثل قاعته المحاكم الإدارية وتوسطها المحاكم الإدارية للاستئناف وقامتها مجلس الدولة تطبيقا لما كرسه التعديل الدستوري لسنة 2020.

و لانعقاد اختصاص القاضي الإداري اعتمد المشرع على المعيار العضوي كقاعدة عامة والمعيار المادي كاستثناء، وهو ما يؤكده القانون العضوي رقم 11-22 المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق بتنظيم مجلس الدولة، و القانون رقم 13-22⁷ المعدل و المتمم للقانون رقم 08-09 المتضمن قانونإجراءات المدنية والإدارية.

و انطلاقا من مقتضى المادة 800 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية، فالمحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في المنازعة الإدارية- القاعدة العامة - (أولا) باستثناء المنازعات الموكولة إلى جهات قضائية أخرى (ثانيا).

أولا: القاعدة العامة : المحاكم الإدارية جهات الولاية العامة

الولاية العامة هي تخويل جهة قضائية ابتدائية بالفصل في جميع المنازعات الإدارية مهما كان نوع الدعوى المرفوعة (زغداوي، 1998، ص118)⁸، و الم هيئات ذات الاختصاص العام أو التي تتمتع بالولاية العامة في مجال المنازعات الإدارية هي المحاكم الإدارية (شيهوب، 1999، 179/2)⁹.

و إذا كانت المادة 2 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 13-22 التي تعدل المادة 33 من القانون رقم 08-09، تخول المحكمة العادلة اختصاص الولاية العامة و الفصل في جميع الدعوى بحكم قابل للاستئناف هذا على مستوى القضاء العادي فهل تتحقق ذلك على مستوى القضاء الإداري؟

بالرجوع الى المادة 31 من القانون العضوي رقم 10-22 المتعلق بالتنظيم القضائي، فإن المحكمة الإدارية درجة أولى التقاضي في المادة الإدارية. و تضيف المواد 800، 801، 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية رقم 13-22 فيما يتعلق بالاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية:

المحاكم الإدارية هي جهات الولاية العامة في النازعات الإدارية، باستثناء المنازعات الموكولة إلى جهات قضائية أخرى. تختص بالفصل في أول درجة بحكم قابل للاستئناف في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو احدى المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية أو الهيئات العمومية الوطنية والمنظمات المهنية طرفا فيها.

و تختص المحاكم الإدارية كذلك بالفصل في:

1-دعوى إلغاء و تفسير و فحص مشروعية القرارات الصادرة عن: الولاية والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية-البلدية- المنظمات المهنية الجهوية- المؤسسات العمومية المحلية ذات الصبغة الإدارية.

2- دعوى القضاء الكامل

3-القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

و ما يمكن ملاحظته بشأن نطاق الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية باستقراء النصوص أعلاه هو ما يلي:

-وسع المشرع من اختصاص المحاكم الإدارية لتشمل بالإضافة لاختصاصها بالفصل في أول درجة في جميع القضايا التي تكون الدولة أو الولاية أو البلدية أو احدى المؤسسات ذات الصبغة الإدارية طرفا فيها، قضايا الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية، والتي كانت في السابق من اختصاص مجلس الدولة . كما وسع المشرع من اختصاص المحاكم الإدارية ليشمل دعاوى إلغاء و تفسير و فحص مشروعية القرارات الصادرة عن المنظمات المهنية الجهوية.

-المشرع قد جعل الولاية العامة للمحاكم الإدارية ناقصة أو محدودة(نسبة) . من خلال الاستثناءات الواردة على اختصاصها النوعي و إحالته إلى هيئات قضائية أخرى، خاصة المحاكم العادلة، بما لا يتناسب مع ما كان ينتظر من تكريس الولاية العامة لها قانوننا.

-إن ما يميز المادة 33 السابق ذكرها هو الإقرار للمحكمة العادلة بالولاية العامة، بالاعتراف لها بالفصل في جميع الدعاوى بأحكام قابلة للاستئناف. فالمشرع اعترف للمحكمة العادلة بالولاية العامة و الكاملة للنظر في جميع الدعاوى العادلة ومهمما

كانت طبيعتها ومصدرها، إلا أنه وبال مقابل وبموجب المادة 800 و 801 لم يعترف المشرع للمحكمة الإدارية بالولاية العامة، وهو ما تأكده المادة 800 المعدلة في فقرتها الأولى بنصها صراحة على الحد من مجال اختصاص الولاية العامة في المنازعات الإدارية ، فعبارة "باستثناء" دلالة على أن الولاية العامة للمحكمة الإدارية ناقصة أو نسبية، أي ليست كاملة أو مطلقة كما هو الحال بالنسبة للمحكمة العادلة وإنما ترد عليها استثناءات.

ثانياً: الاستثناء : المنازعات الموكولة الى جهات قضائية أخرى

أوكل المشرع اختصاص الفصل في المنازعات الإدارية الى جهات قضائية أخرى هي المحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة وأخيراً المحاكم العادلة

1- المحاكم الإدارية للاستئناف

لقد كرس المؤسس الدستوري صراحة مبدأ التقاضي على درجتين ولأول مرة من خلال المادة 165 من التعديل الدستوري لسنة 2020، تحقيقاً للتناسق والانسجام بين القضاء الإداري والقضاء العادي بعد التباين الكبير الذي كان بينهما و الذي طرح الكثير من الإشكالات والانتقادات. لذلك كان لزاماً أن يعزز هذا المبدأ باستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف لتفعيله وتم ذلك بموجب المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020. وتطبيقاً لذلك صدر القانون العضوي رقم 22-10 المتعلقة بالتنظيم القضائي حيث نصت المادة 29 منه على اختصاص المحكمة الإدارية للاستئناف في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية.

بالإضافة إلى اختصاصها بالفصل في القضايا المخولة لها بموجب نصوص خاصة.

وحددت المادة 900 مكرر من القانون رقم 22-13 المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية للاستئناف كما يلي:

-اختصاص تفصل فيه كدرجة أولى

حيث تختص المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى الغاء و تفسير و تقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية، و تكون قرارتها قابلة للاستئناف أمام مجلس الدولة.

للإشارة فإن هذا الاختصاص كان يفصل فيه مجلس الدولة كدرجة أولى وأخيرة، والذي كان يشكل انتهاكاً صارخاً لمبدأ التقاضي على درجتين في المادة الإدارية، بحجب الاستئناف كطريق من طرق الطعن العادي المكفول قانوناً أمام المتخاصمين (بوضياف، 2023، ص 126) ¹⁰.

وقد أصاب المشرع بذلك.

كما أن قيام اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف للجزائر بالفصل كدرجة أولى في دعاوى إلغاء و تفسير و تقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية و الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية، هذه الأخيرة، أي منازعات الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية حسب المادة 800 في فقرتها الثانية هي من اختصاص المحاكم الإدارية ذات الولاية العامة، التي تفصل في جميع القضايا التي تكون الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية طرفاً فيها. أمام هذه الوضعية نجد أنفسنا أمام حالة تكون فيها قضايا الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية تتنازع بالاختصاص بالفصل فيها:

-المحاكم الإدارية

-المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر

فالمشروع هنا ووفقاً لهذا المعنى قد أشار إلى اختلاف الجهة المختصة بالفصل في هذه القضايا، بما يفيد أنه لم يكن دقيقاً في مسألة توزيع الاختصاص النوعي بين هاتين الهيئتين القضائيتين، ما يستدعي تدخله حسب رأينا بإحالة الاختصاص بالفصل في هذه الدعاوى كدرجة أولى للمحكمة الإدارية للجزائر، و تكون المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر كدرجة استئناف.

-اختصاص تفصل فيه كجهة استئناف-

تختص المحكمة الإدارية للاستئناف بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية، باعتبارها درجة أولى للقضائي في المادة الإدارية¹¹.

هذا المشرع قد فصل بين اختصاص المحاكم الإدارية للاستئناف ومجلس الدولة، أين تختص المحاكم الإدارية للاستئناف بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصادرة عن المحاكم الإدارية درجة أولى، ويمارس مجلس الدولة اختصاصه الأصيل الطعن بالنقض، وهذا هو الوضع الطبيعي الذي يحقق ضمانة التقاضي على درجتين في المادة الإدارية بالموازاة مع الدعوى العادية.

2- مجلس الدولة

تأسس مجلس الدولة بموجب المادة 152 من التعديل الدستوري لسنة 1996، كهيئة مقومة لأعمال المحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية والجهات القضائية الأخرى الفاصلة في المواد الإدارية، ويضممن توحيد الاجتهد القضائي في جميع أنحاء البلاد ويسهر على احترام القانون¹². ويمارس اختصاصات قضائية و التي هي طبقاً للمواد 9 و 10 و 11 من القانون العضوي رقم 11-22 المعدل و المتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة والمواد 901 و 902 و 903 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية كما يلي:

-اختصاص بالفصل في الطعون بالنقض

يختص مجلس الدولة بالفصل في الطعون بالنقض في الأحكام والقرارات الصادرة نهائياً عن الجهات القضائية الإدارية.

ولقد كان لاستحداث المحاكم الإدارية للاستئناف وقوعه على اختصاص مجلس الدولة كأعلى هيئة في هرم القضاء الإداري بأن رفع عنه عباء الكم الهائل من القضايا التي كان يفصل فيها كفافي استئناف، ومن تم التفرغ لأداء وظيفته القضائية الأصلية وهي النقض .

ويختص مجلس الدولة أيضاً بالفصل في الطعون بالنقض المخولة له بموجب نصوص خاصة .

-اختصاص بالفصل في الطعون بالاستئناف

يختص مجلس الدولة بالفصل في استئناف القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة في دعوى الغاء و تقدير مشروعية القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية.

من خلال هذه المادة فإن المشرع قد ابقي على اختصاص مجلس الدولة كفافي استئناف في القرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر. ومنه نجد أن المشرع قد قيد هذا النوع من القضايا وحصرها باختصاص مجلس الدولة كدرجة استئناف رغم انشاء المحاكم الإدارية للاستئناف، ما يشكل اهداها لمبدأ التقاضي على درجتين المتوازي من وراء انشاء المحاكم الإدارية للاستئناف، فالمتقاضي فيما يتعلق بهذا النوع من القضايا يحرم من حقه في الطعن و بالتالي هناك اختلاف فعلاً بين المتقاضين للاستفادة من حق القاضي على درجتين في المنازعه الإدارية.

3-اختصاص المحاكم (العادية)

بموجب المادة 802 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية نص المشرع على عدم اختصاص المحاكم الإدارية ببعض المنازعات و منحها للمحاكم العادية، حيث يكون من اختصاص المحاكم العادية :

-مخالفات الطرق

-المنازعات المتعلقة بكل دعوى خاصة بالمسؤولية الramamie إلى طلب تعويض الضرر الناجمة عم مرتكبة تابعة للدولة أو لأحدى الولايات أو البلديات أو المؤسسات العمومية ذات الصبغة الإدارية.

هذا الاستثناء لقي بعض الانتقاد و طرح اشكالاً عملياً وقانونياً، بأن المنازعه الإدارية تفقد مبرر وجودها عندما يؤول الاختصاص بنظرها للمحاكم العادية (محيو، 1994، ص5)¹³. والذي يؤثر بشكل سلبي على المتقاضي و على القاضي الإداري على حد سواء (زغداوي، 1998، ص120)¹⁴. وقد برر البعض هذا الاستثناء بأن المشرع الجزائري

أحال هذه المنازعات إلى اختصاص القضاء العادي لسبعين، فمن جهة لكونها تمثل خطوة نحو التقليل من القضايا المعروضة على القاضي الإداري و تخفيف العبء عنه ومشاركته، بحيث يتفرغ لدراسة القضايا ذات الاختصاص النوعي ، ومن جهة أخرى فإن طبيعة هذه القضايا أو المنازعات الرامية إلى طلب التعويض، الذي يعتبر من صميم اختصاص القاضي العادي لا تحتاج للتخصص المطلوب للقاضي الإداري (سماعلي، 2023، ص 221)¹⁵.

وبالنظر إلى تداخل اختصاص هيئات القضاء الإداري من جهة واحتياط القضاء الإداري والقضاء العادي من جهة ثانية أي إشكالات توزيع الاختصاص، فإن الامر يستدعي بالضرورة إعادة النظر في قواعد الاختصاص حتى تتوضّح معالمه.

المحور الثاني: ازدواجية اختصاصات هيئات القضاء الإداري: الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة

إن الدور الاستشاري لمجلس الدولة هو أحد أهم مميزات و خصوصيات القضاء الإداري، فمن خلال هذا الدور يعرف مجلس الدولة مشاركة واسعة و مساهمة واضحة في مجال التشريع، و عملية إعداد النصوص القانونية ، ومن هذه الزاوية يعتبر مستشارا تقنيا و شريكا في صناعة القانون و إثراء المنظومة القانونية (الكحل، جانفي 2021، ص 254)¹⁶.

وبالنظر لتركيبته وكفاءاته التي تأهله لممارسة هذه الصالحيات بحكم تخصصه القانوني كان من الضروري اللجوء إليه بغض الاستيصالح والمساعدة.

و إذا كان بعض الدارسين يرون أن هذه الوظيفة تعتبر تدخلاً ومساساً بمبدأ الفصل بين السلطات (فيصل قاضي، 2009-2010، ص 109)¹⁷ ، فإن عرض وزير العدل أسباب تقديم مشروع القانون العضوي، المتعلق باختصاصات مجلس الدولة أمام مجلس الوزراء، اعتبر أنه لا مانع من تخويل مجلس الدولة الدور الاستشاري، وأن ذلك لا يشكل تدخلاً ومساساً بالوظيفة التشريعية، حيث جاء فيه: " إن مجلس الدولة وضع تحت وصاية السلطة القضائية ... يشكل مرحلة إيجابية لتكريس مبدأ الفصل بين السلطات..." (الكحل، جانفي 2021، ص 256)¹⁸ .

وعليه فإن وضع مجلس الدولة تحت وصاية السلطة القضائية وليس السلطة التنفيذية كما في الدول المقارنة ما هو إلا تكريس لمبدأ الفصل بين السلطات. ثم نحن نقر بهذا التبرير- أن عرض الأسباب للقانون العضوي رقم 01-98 لمجلس الدولة، لهو مبرر كاف عن تخويل مجلس الدولة الوظيفة الاستشارية، حيث جاء في عرض الأسباب أن الغرض الأساسي من وراء ذلك هو فحص النصوص القانونية وإبداء الرأي بخصوصها واحداث التنسيق بينها وتصحيح ما يشوبها من أخطاء شكل و مضمونا (بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر ، دراسة وصفية تحليلية مقارنة ، 2007، ص 149)¹⁹ .

وينفرد مجلس الدولة من خلال وظيفته الاستشارية عن المحكمة العليا كأعلى هيئة في النظام القضائي العادي و التي لا تتمتع بهذا الدور (فريحة، 2011، ص 248)²⁰ ، فالوظيفة الاستشارية امتياز خص به مجلس الدولة.

وقد نص التعديل الدستوري لسنة 1996 في مادته 119 على الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة التي توضح أن مشاريع القوانين لا تعرض على مجلس الوزراء، إلا بعد الأخذ برأي مجلس الدولة ثم يودعها رئيس الحكومة مكتب المجلس الشعبي الوطني، هذه المادة تفيد بأن مجلس الدولة يقوم بوظيفة استشارية تعتبر من ابرز خصوصيات النظام القضائي الإداري، ومن التجربة الفرنسية فإن إنشاء مجلس الدولة كهيئة متخصصة بجوار الإدارة تتحصر صلحياتها في إبداء الرأي واقتراح الحلول. وقد شكلت الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة الفرنسي في بداية الأمر وظيفته الأصلية و خولت له الوظيفة القضائية بصدور قانون 28 ماي 1872 للفصل و البث النهائي في المنازعات الإدارية (فريحة، 2011، ص 11-13)²¹ .

وقد أكدت التعديلات الدستورية المتالية لسنة 2016²² و 2020 على الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة، إلا أن هذا الاختصاص ثبتت محدوديته من الناحية العملية سواء في نطاقه -مجاله- (أولا) و كيفية ممارسته (ثانيا).

أولا: نطاق الاستشارة

جاءت الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة لتكميل مكانته بين المؤسسات الدستورية، ولضمان خصوصية و ميزة القضاء الإداري. إلا أن هذه الصلاحية ثبتت محدوديتها في مجال ونطاق ممارستها، حيث كشفت النصوص الدستورية على عدم شمول الاستشارة كافة النصوص القانونية، إذ بالرجوع إلى المادة 119 أعلاه يتضح صراحة أن مجلس الدولة يستشار فقط في مشاريع القوانين . وقد وسع التعديل الدستوري لسنة 2016 من مجال الاستشارة لتشمل بالإضافة

لمشاريع القوانين، الأوامر حسب المادة 136 و 142 منه، وهو ما أكدته التعديل الدستوري لسنة 2020 في المادة 142 و 143 منه.

إن ما يمكن ملاحظته بشأن نطاق الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة ما يلي:

1- مشاريع القوانين : حسب المادة 119 يستشار مجلس الدولة في مشاريع القوانين قبل عرضها على مجلس الوزراء ، هذا الدور تم توضيحه بتصوّر القانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، مبينا أن مجلس الدولة لممارسة دوره الاستشاري يتداول بشكل جمعية عامة ولجنة دائمة²³. وقد أكد التعديل الدستوري 2016 على استشارة مجلس الدولة في مشاريع القوانين بموجب المادة 36 منه، وترتبط عن ذلك صدور القانون العضوي رقم 02-18²⁴المعدل والمتمم للقانون العضوي رقم 98-01 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة، الذي دمج الجمعية العامة و اللجنة الدائمة في هيئة واحدة " اللجنة الاستشارية" التي تبدي رأيها في مشاريع القوانين و مشاريع الأوامر²⁵ . و هو ما أكد عليه التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 143 في فقرتها الثانية .

2 - الأوامر: وسّع التعديل الدستوري لسنة 2016 من نطاق الاستشارة لتشمل إلى جانب مشاريع القوانين، الأوامر بأنّ الْزَّمِ رئيس الجمهورية أخذ رأي مجلس الدولة قبل أن يصدر الأوامر حسب المادة 142 منه وهو ما أكدته التعديل الدستوري لسنة 2020 في مادته 142.

و عليه فإن الاستشاري يمارس في إطار ضيق، غير أن محدودية الاستشارة لا تتماشى مع الغرض من تكريسها دستوريا وقانونيا، إذا ما اعتبرنا أن اللجوء إليها مرتبط بتخصص مجلس الدولة الذي يسرّ على إبداء رأيه في مدى مطابقة مشاريع القوانين والأوامر مع الدستور والنصوص السارية.

ثانيا : كيفية ممارسة الاستشارة

يحاول المؤسس الدستوري إبراز خصوصية القضاء الإداري من خلال الوظيفة الاستشارية لمجلس الدولة إلا أنها تتارجح بين إلزامية القيام بإجراء الاستشارة و عدم إلزامية الأخذ بها الرأي كما يلي:

بالنسبة لطلب الاستشارة : إن البحث في مدى إلزامية الاستشارة مسألة حسم فيها المؤسس الدستوري منذ التعديل الدستوري لسنة 1996 ، حيث ألزمت المادة 119 منه الحكومة قبل عرض مشاريع قوانينها على مجلس الوزراء، بأخذ رأي مجلس الدولة حسب ما يفهم من السياق العام لهذه المادة والقانون العضوي رقم 01-98 المتعلق باختصاصات مجلس الدولة المعجل والمتمم، الذي أكد بدوره على أن يبدي مجلس الدولة رأيه في مشاريع القوانين²⁶ ويقترح التعديلات التي يراها مناسبة . وبالنظر إلى صياغة المادة 119 وخاصة عبارة "بعد أخذ رأي مجلس الدولة" ، فإن مجلس الدولة يستشار في المجال التشريعي (بوضياف)، القضاء الإداري في الجزائر ، دراسة وصفية تحليلية مقارنة ، 2007، ص(157) وأن الحكومة ملزمة باستشارته كإجراء جوهري وجولي.

وما يدعم هذا الحكم الاعتماد على تبرير المجلس الدستوري للمادة 4 من القانون العضوي رقم 01-98 لمجلس الدولة، بما لا يدع مجالا للشك بالصفة الإلزامية للاستشارة، الذي أعتبر مشاريع القوانين تعرض وجوبا على مجلس الدولة لإبداء الرأي فيها قبل عرضها على مجلس الوزراء... (فيصل قاضي، 2009-2010، ص109)²⁷. فاستشارة مجلس الدولة هو اجراء جوهري، عدم احترامه يجعل النصوص غير مطابقة للدستور. وقد كان المرسوم التنفيذي رقم 261-98 المحدد للإجراءات و كيفياتها في المجال الاستشاري حاسما و واضحا بنصه صراحة على الطابع الإلزامي لأجراء الاستشارة في المادة 2 منه التي تضمنت عبارة: " يتم وجوبا اخبار مجلس الدولة بمشاريع القوانين".

كما يجب طلب الاستشارة في الأوامر حسب التعديل الدستوري لسنة 2016 و 2020.

بالنسبة لرأي مجلس الدولة بعد الاستشارة : بهذا الخصوص نميز بين ثلاثة أنواع من الآراء الاستشارية، بداية بطلب الرأي و الاستشارة اختياريا، أو اجراء طلب الرأي اجباريا لكن مضمونه غير ملزم للجهة التي طلبتنه ، وفي هذه الحالة الاستشارة ملزمة غير أنه لا تقييد للالتزام بها، وأخيرا حالة الالتزام باستطاعه الرأي مع ضرورة الالتزام به واتباع ما جاء فيه (محيو، 1994، ص24)²⁹.

ولم تنص المادة 119 على مآل رأي مجلس الدولة بعد الاستشارة، إلا أنه وبالرجوع إلى المادة 12 من القانون العضوي رقم 01-98 لمجلس الدولة فإن هذا الأخير يبدي رأيه في المشاريع التي يتم إخباره بها ويقتصر التعديلات التي يراها ضرورية، فعبارة "يقترح التعديلات لدليل واضح على أن رأي مجلس الدولة غير ملزم، فهو يبقى في كل الأحوال مجرد رأي لا يلزم الحكومة ولا رئيس الجمهورية، ولا مسؤولية في هذا الجانب من الناحية القانونية (بوضياف)، القضاء الإداري في الجزائر ، دراسة وصفية تحليلية مقارنة ، 2007، ص(157) .³⁰

ما تقدم يظهر أن المؤسس الدستوري لم يصبح صفة الالزام على رأي مجلس الدولة بخصوص مشاريع القوانين والأوامر، وأن تكريس هذا الدور، رغم أنه يقوى ويعزز من مكانة مجلس الدولة وأسسه الدستورية، إلا أنه لا يحقق قيمة فعلية لهذا الدور، طالما أن الكلمة الأخيرة هي للحكومة أو لرئيس الجمهورية، ما ينعكس سلبا على مجلس الدولة في إبداء رأيه و إمكانية قبوله أو رفضه لها يجبر الأخذ بمبدأ الاستشارة الوجوبية .

الخاتمة :

من خلال هذه الدراسة يمكن القول بأن تبني المؤسس الدستوري لنظام الازدواجية القضائية يجعل المنازعات الإدارية تخضع لقضاء متخصص، من حيث الهيئات المتخصصة (محاكم إدارية، محاكم إدارية للاستئناف ومجلس الدولة) كما هو الحال بالنسبة لهيئات القضاء العادي، محققا بذلك التنسق والانسجام بينهما بالإضافة إلى ازدواجية اختصاصات مجلس الدولة.

إلا أن المشرع لم يكن دقيقا بشأن توزيع الاختصاص النوعي بين هيئات القضاء الإداري من جهة، وبين جهات القضاء العادي من جهة أخرى، فهناك تداخل بينها راجع لتقييد الولاية العامة للمحاكم الإدارية بالاستثناءات الواردة على اختصاصاتها وإحالتها على هيئات قضائية أخرى خاصة المحاكم العادية.

فالرغم من انشاء المحاكم الإدارية للاستئناف التي كان لها الوقع الإيجابي على مجلس الدولة بتخفيف العبء عنه، وتفرغه لاداء وظيفته الأصلية كجهة نقض، و تكريس مبدأ التقاضي على درجتين، إلا أن مجلس الدولة مازال يحتفظ باختصاصه كدرجة استئناف للقرارات الصادرة عن المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر العاصمة.

كما أن امتياز استشارة مجلس الدولة يمارس في إطار ضيق (مشاريع القوانين والأوامر) ، لا يتماشى والغرض من تكريسه دستوريا و قانونيا . ضف إلى أن عدم أصياغ هذا الرأي بصفة الإلزام يجعل هذه الوظيفة دون قيمة فعلية طالما أن الكلمة الأخيرة للحكومة ورئيس الجمهورية.

وبناء على ما تقدم يمكن اقتراح ما يلي:

- إحالة الاختصاص بالفصل في دعاوى السلطات المركزية والهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية للمحكمة الإدارية للجزائر العاصمة كدرجة أولى، و بالتبعية تختص المحكمة الإدارية للاستئناف بالجزائر العاصمة للفصل فيها كدرجة استئناف ، ويختص مجلس الدولة للفصل فيها كجهة نقض.

- ضرورة تدخل المشرع لرفع التنازع القائم بين اختصاص المحاكم الإدارية و المحكمة الإدارية للاستئناف للجزائر في دعاوى الهيئات العمومية الوطنية و المنظمات المهنية الوطنية، بتعديل المادتين 800 و 900 مكرر من قانون الإجراءات المدنية والإدارية .

- إعطاء قيمة فعلية لاستشارة مجلس الدولة ، من أجل إرساء حقيقي لهذا الدور و للأراء التي يقدمها بتبني مبدأ الاستشارة الوجوبية وليس مجرد إلزامية طلبها وحرية الأخذ بها من عدمه.

- توسيع نطاق الاستشارة لتشمل بالإضافة إلى مشاريع القوانين والأوامر، اقتراحات القوانين والمراسيم الرئيسية والتنفيذية.

الهوامش:

¹ - انيس فيصل قاضي، دولة القانون و دور القاضي الإداري في تكريسها في الجزائر ، رسالة ماجستير في القانون العام، جامعة منتوري قسنطينة ، 2009-2010، ص95.

² - التعديل الدستوري لسنة 1996 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 438-96، المؤرخ في 7 ديسمبر 1996، يتعلق بإصدار نص تعديل الدستور المصدق عليه في اسفلناء 28 نوفمبر 1996 ، ج . ر ، العدد 76 ، لسنة 1996 .

- ³ - التعديل الدستوري لسنة 2020 ، الصادر بموجب المرسوم الرئاسي رقم 442-20 المؤرخ في 30 ديسمبر 2020 ، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري المصدق عليه في استفتاء أول نوفمبر 2020 ، ج.ر ، العدد 82 ، لسنة 2020.
- ⁴ - القانون رقم 07-22 ، المؤرخ في 5 مايو 2022 ، يتضمن التقسيم القضائي ، ج . ر ، العدد 32 ، لسنة 2022.
- ⁵ - المادة 3-4 من المرسوم التنفيذي رقم 435-22 ، المؤرخ في 11 ديسمبر 2022 ، يحدد دوائر الاختصاص الإقليمي للمحاكم الإدارية للاستئناف والمحاكم الإدارية، ج.ر ، العدد 84 لسنة 2022 .
- ⁶ - القانون العضوي رقم 10-22 ، المؤرخ في 9 جوان 2022 ، يتعلق بالتنظيم القضائي، ج . ر ، العدد 41 ، لسنة 2022.
- ⁷ - القانون رقم 13-22 ، المؤرخ في 12 يوليو 2022، يعدل ويتم القانون رقم 09-08 ، المؤرخ في 25 فيفري 2008، المتضمن قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، ج.ر ، العدد 48 ، لسنة 2022.
- ⁸ - محمد زغداوي ، ملاحظات حول النظام القضائي الإداري "المستحدث" ، مجلة العلوم الإنسانية ، العدد 10 ، 1998 ، ص 118.
- ⁹ - مسعود شيهوب، المبادئ العامة للمنازعات الإدارية، الهيئات و الإجراءات أمامها، الجزء الثاني، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر، 1999 ، ص 179.
- ¹⁰ - عمار بوضياف ، دعوى الإلغاء في قانون الإجراءات المدنية والإدارية ، دراسة تشريعية و قضائية وفقية ، الطبعة الأولى، دار جسور ، الجزائر 2009 ، ص 126.
- ¹¹ - المادة 31 من القانون العضوي رقم 22-10 يتعلق بالتنظيم القضائي .
- ¹² - المادة 179 من التعديل الدستوري لسنة 2020.
- ¹³ - أحمد محيو ، المنازعات الإدارية ، ترجمة فائز أنجق و ببوض خالد ، ديوان المطبوعات الجامعية ، الجزائر ، 1994 ، ص 5.
- ¹⁴ - محمد زغداوي، المرجع السابق، ص 120.
- ¹⁵ - عواطف سماعلي ، توزيع الاختصاص بين هيأكل القضاء الإداري في الجزائر بعد الإصلاح القضائي 2022 و استحداث المحاكم الإدارية للاستئناف، مجلة الاجتهد للدراسات القانونية والاقتصادية، المجلد 12، العدد 3 ، 2023 ، ص 221.
- ¹⁶ - سمية لكحل ، الاختصاص الاستشاري لمجلس الدولة الجزائري، مجلة الاجتهد القضائي ، المجلد 13، العدد 25 ، جانفي 2021 صفحة 254.
- ¹⁷ - أنيس فيصل قاضي ، المرجع السابق، ص 109.
- ¹⁸ - سمية لكحل ، المرجع السابق ، ص 256.
- ¹⁹ - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر ، دراسة وصفية تحليلية مقارنة ، دار جسور ، 2007، ص 149.
- ²⁰ - حسين فريحة ، شرح المنازعات الإدارية، دراسة مقارنة ، دار الخلدونية ، الجزائر ، 2011، ص 248.
- ²¹ - المرجع نفسه، ص 11-13.
- ²² - التعديل الدستوري لسنة 2016، الصادر بموجب القانون رقم 01-16 ، المؤرخ في 6 مارس 2016 ، يتضمن التعديل الدستوري، ج . ر ، العدد 14 ، لسنة 201.
- ²³ - المادة 35 من القانون العضوي رقم 98-01 ، المؤرخ في 30 ماي 1998، يتعلق باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله ، ج . ر ، العدد 37 ، لسنة 1998 .
- ²⁴ - القانون العضوي رقم 18-02 ، المؤرخ في 4 مارس 2018 ، المتعلقة باختصاصات مجلس الدولة و تنظيمه و عمله، ج . ر ، العدد 15 ، لسنة 2018.
- ²⁵ - المادة 36 من نفس القانون العضوي.
- ²⁶ - المادة 12-4 من القانون العضوي رقم 98-01 المتعلقة باختصاصات مجلس الدولة المعدل والمتمم .
- ²⁷ - عمار بوضياف، القضاء الإداري في الجزائر، المرجع السابق، ص 157.
- ²⁸ - أنيس فيصل قاضي ، المرجع السابق ، ص 109-1-رأي المجلس الدستوري ، المؤرخ في 19 ماي 1998 .

²⁹ - أحمد محيو، المرجع السابق، ص 24.

³⁰ - عمار بوضياف ، القضاء الإداري في الجزائر ، المرجع السابق ، ص 157.